

日韓地方自治団体の福祉財政に関する比較研究 —横浜市と仁川広域市との比較を中心に—

クック ジュン ホ
鞠 重 鎬

目次

- I. はじめに
- II. 横浜市と仁川市の自治体位置づけの差
- III. 横浜市と仁川市の経済財政規模比較
- IV. 韓国の地方歳出とその特徴
- V. 横浜市と仁川市の歳出構造比較
- VI. 福祉財政の比較
- VII. おわりに

I. はじめに

横浜市と仁川市^{インチョン}を見ると、横浜市は東京の南側に位置する人口374万人の港湾都市で（2019年3月末時点）、仁川市はソウルの西側に位置する295万人（2019年6月末時点）の港湾都市である。両市ともに首都に近い国際貿易の中心地でもある。横浜市と仁川市との間には、一見すると多くの類似性または共通性が見られるが、相違点も数多く観察できる。本稿の目的

* 本研究は2019年度公益財団法人横浜学術教育振興財団の研究助成を受け行った研究である。研究を行うに当たって同財団の助成金は大いに役に立った。また本稿の監修者のコメントも本稿の修正に有益であった。ここに記し感謝の意を表したい。

は、横浜市と仁川市の歳出構造と福祉財政を取り上げ、どのような類似点と相違点があるかを浮き彫りにすることである。

福祉支出の場合、国か地方自治団体かという政策担当の主体や、どこまでを福祉支出とするかの範囲の決め方は、直面する状況や社会哲学（効率をより重視するか、それとも公平をより重視するか）によって異なる。両市または日韓においても、福祉支出の分類方法の相違があるとともに、対象にする福祉支出の範囲も異なる。そのため、比較する際には、歳出構造や福祉財政項目を調べ、類似と相違を見極める工夫が求められる。

社会保障・福祉財政は、年金・医療・介護保険のような社会保険と、生活保護・児童保育・障害者支援などの社会福祉とに分類される。社会福祉には、保育施設、障害者施設の利用のような現物給与だけではなく、児童手当のような現金給与もある。日韓の場合、自治体間の福祉支出の分類は統一しているが、何に（どの支出に）重点を置くかにも類似と相違が見られる。本研究の考察によると、横浜市と仁川市の間には、生活保護支出が相対的に減少して来た類似点があるが、横浜市は児童福祉により重点を置き、仁川市は老人・青少年関連支出を重視したという相違点が観察できる。

本研究のように、横浜市と仁川市を直接対象にし、地方歳出構造と福祉財政について行った研究はあまり見当たらない。鞠（2002）では横浜市・釜山市・仁川市を対象に財政構造を比較しているが、歳入と歳出構造の分析に止まっており、横浜市と仁川市の具体的な歳出構造や福祉財政の分析までには至っていない。またKook（2004）ではカナダのバンクーバー市と横浜市の収入構造の比較を行っているが、歳出構造や福祉財政の比較については触れていない。なお鞠（2002）とKook（2004）が港湾都市としての地域を対象とした研究という点については、本研究との共通点がある。本研究はこれらの研究を補完する役割もあろう。

本研究はモデル設定や仮説検定に基づいた分析ではなく、両都市の歳出構造と福祉財政データを用いた比較分析方法を取っている。その際、両都市の歳出構造や福祉財政の特徴比較を中心に取り上げる。対象とする時期

としては、主に2000年の時点と直近の時点を取り上げ、どのような変化があったかを明らかにしていく。

日本は急激な少子高齢化の進展による社会構造の変革を迫られているが、構造改革までには至らず、国と地方の財政は、厳しい状況下にある。厳しい状況というのは、公債費、扶助費、人件費のような硬直的な経費（義務的な経費）の支出が高い割合を占め、本来の地方財政の機能である地方公共サービスを提供し効率的な資源配分を行う、という自治体の政策的な自由度が取りにくい状況を意味する。この厳しい状況は少子高齢化の進展という構造変化に絡んでいるため長期化しているのが現状である。

韓国においても最近社会開発費や社会福祉支出の割合が大きく上昇し、逆に経済開発費や地域開発支出の割合が著しく下落して来た。社会福祉関連支出が大きく増加した要因としては、（１）1997年11月に起きたアジア通貨危機、（２）民主党政権の福祉重視政策、（３）地域代表者の政治的誘因、（４）少子高齢化の進行、という４つが挙げられる（第４節を参照のこと）。

横浜市と仁川市ともに抱えている重要な課題は、地方分権化が経済的効率の増大につながるよう実質的な財政分権化を進めることであると言える。これは、日韓の地方財政全体の課題でもあろう。地方からの発信に基づいたグローカリゼーション（globalism+localization）の重要性が増していく今日、本研究のような地方都市の比較研究は、それなりの意義があるのではないかと考えられる。

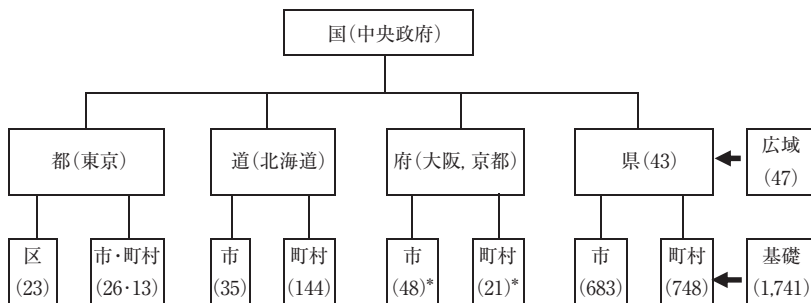
本稿では、第２節で横浜市と仁川市の自治体としての位置付けに触れ、両市が良い比較対象であることについて言及する。第３節では、両市の経済財政規模の比較を、地域内（市内）総生産を基準に行う。第４節では、2008年から韓国の地方歳出項目に大きな分類変更があったことと関連し、韓国の地方歳出構造の特徴について取り上げる。第５節では両市の歳出構造を比較し、第６節では福祉財政の比較を行う。第７節は結論である。

Ⅱ. 横浜市と仁川市の自治体位置づけの差

日韓の政府構造は、「中央政府（国）」－「広域自治団体」－「基礎自治団体」という3段階となっている。このように、日韓の政府構造が、中央政府（国）と地方政府（地方自治団体あるいは自治体）からなり、地方政府に広域自治団体と基礎自治団体があるのは共通である。ところが、地方政府の分類の仕方においては互いに異なる。

日本の都道府県に相当する韓国の広域自治団体には、「特別市（ソウル）」、「広域市（6団体）」、世宗特別自治市^{セゾン}、「道」（8団体）、及び済州特別自治道^{セジユ}という合計17団体があり、市町村に相当する基礎自治団体には、特別市や広域市の中に位置する「自治区」¹、道の中に位置する「市」と「郡」がある。日韓の自治体を比較の視点から一目で見るために、自治体の数と共に描いたのが図1と図2である。

図1 日本の政府階層構造



注：1. 括弧の中は地方自治団体の数である（2018年10月1日時点）。

2. 市町村の総数（1,718）のうち、市は792、町は743、村は183団体である。

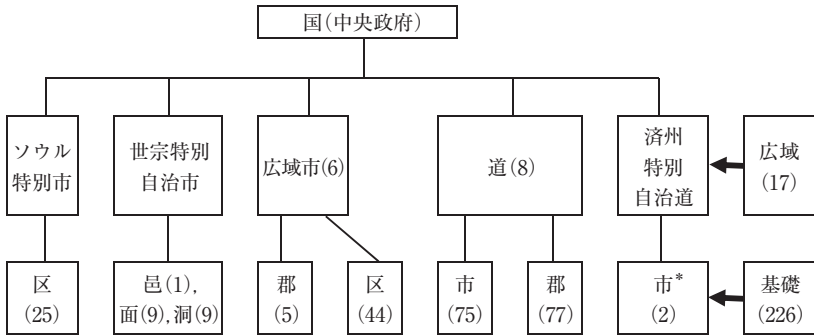
*大阪府の市・町村の数は33・10で、京都府の市・町村の数は15・11である。

出所：総務省HP（<https://www.soumu.go.jp/iken/zaisei/toukei29.html>）。

総務省（2019）『平成29年度地方財政統計年報』を参照し筆者作成。

¹ 図2に示すように、一部の「郡」を含む広域市もある。

図2 韓国の政府階層構造



注：括弧の中の数字は地方政府（自治体）の数である（2018年12月31日現在）。

*済州特別自治道の市は自治市ではない。

出所：行政安全部(2019)『地方自治団体行政区域及び人口現状』を参照し筆者作成。

図2に見るように、広域自治団体の中では「道」が8団体として多く、基礎自治団体は道の中に位置する「市」と「郡」が、それぞれ75団体と77団体があって最も多い²。韓国における道というのは、高麗時代（918年～1392年）にできた最も古い歴史を持つ行政区域である³。韓国と北朝鮮を合わせて現在の原型と言える13道に改変されたのは1896年であり、また1945年の日本からの独立と共に、済州島が「道」となった。

図2よりわかるように、韓国は日本では実施していない、世宗特別自治市という自治市と済州特別自治道という自治道（両方とも広域自治団体）

² 道の中に位置する人口50万人以上の市においては、行政目的上、区を設置し、より効率的な行政を図っている。横浜市が神奈川県内に位置し、行政区を置いていることと同じ感覚である。区を設置している場合、末端の行政単位である洞（ドン）はその区の下に位置する。その場合、行政単位は、「中央政府－道－市－区－洞」という5階層制となる。

³ 高麗時代の顯宗9年（1018年）、5道（西海道、交州道、楊廣道、全羅道、慶尚道）と兩界（北界、東界）が設置され、道には郡と縣を、界には鎮を置いた。李基白（1982, p.139）。

を設けている。世宗特別自治市はソウルへの一極集中を和らげ首都機能の一部を分散させるために、中央官庁や国策研究所などを移転させて作った都市である。一方、済州特別自治道は、国が済州道を代表的な観光地としての特性を効率的に生かすために設けた自治道である。

「道」に比べると、「広域市」は歴史がそれ程長くない自治体である。広域市は、教育や職業などの理由から人口が集中した地方の中核市を、道という中間の行政単位を通さず、中央政府（行政安全部）が直接的に統制する広域自治団体とし、1995年の地方自治の実施を機に道と同等の地位を与えたものである。ちなみに日本の総務省に相当する韓国の官庁が行政安全部である⁴。

「広域市」制度は日本では実施されていない。逆に日本で実施されている「政令指定都市」制度は韓国では実施されていない。イメージからすると、横浜市のような規模の大きい市自治体を広域市にし、広域自治団体とした具合である。本研究の対象となっている横浜市と仁川広域市との比較は、両国の首都に近い港湾都市としての共通点を持つ。

広域市は釜山、大邱、仁川、光州、大田、蔚山の6つであり、韓国の中核都市として全国に分散している⁵。自治体のうち、郡よりは市の方が、また市よりは広域市の方が、人口も多く産業化がより進んだ地域である。広域自治団体間にはその規模において大きな格差があり、基礎自治団体の分布の格差も激しいのが現状である。とくにソウルを囲む京畿道という広域自治団体への集中が激しい⁶。

⁴ 日本では2001年より、総務庁、自治省、及び郵政省が合体し、総務省となっているため、韓国の行政安全部と総務省の性格は異なる面がある。行政安全部は、どちらかと言えば、省庁改編前の自治省に近い。

⁵ 現在の広域市が道から分離したのは、釜山市が1963年、大邱市と仁川市が1981年、光州市が1987年、大田市が1988年、蔚山市が1997年である（Moon（1999, p.46））。広域市となる前には「直轄市」と言った。

⁶ 韓国の地域間財政運用と地方歳出の分析については、鞠（2010）を参照されたい。

日本は全人口の30%程度が首都圏に集中している。総務省『人口推計』によると、2019年10月の時点で東京都の人口が1,393.3万人、神奈川県が920.2万人、埼玉県が733.9万人、千葉県が626.0万人であり、これらの首都圏の人口（3,673.7万人）が日本の総人口（1億2,616万人）に占める割合は29.1%である。

それに対し、韓国は人口の半分程度が首都圏に集中している。韓国の国家統計ポータル（KOSIS）に基づき首都圏の人口を調べると、2019年6月時点で、ソウル特別市は980.4万人、仁川広域市は295.4万人、京畿道（ソウル市と仁川市を囲む地域）は1,297.5万人である。これらの首都圏の人口（2,573.3万人）は、韓国の総人口（5,180万人）の49.7%である。つまり首都圏への人口集中度は、韓国が日本よりもおよそ20%ポイント（正確には、 $20.6\%p = 49.7\%p - 29.1\%p$ ）高い。

図2より韓国の基礎自治団体の数を見ると、自治区が69団体（ソウル25＋広域市44）、自治市が75団体、そして自治郡が82団体（道の中の郡77＋広域市の中の郡5）、合わせて226団体がある。したがって、韓国の自治体は、広域自治団体17団体と基礎自治団体を合わせ、243団体が存在する。市という基礎自治団体の構成からすると、京畿道や慶尚道（韓国の東南部に位置）が他の道よりも産業化の進んだ地域である。このように、広域別地域の自治体の構成からも韓国自治体の実態や地域間の経済発展の差がある程度読み取れる。

図1に見るように、2018年10月1日現在、日本の地方公共団体の数は、広域自治団体が47都道府県、基礎自治団体が1,718市町村及び東京都内の23区、合計1,788団体がある。これらの自治体の数と韓国の自治体の数を比べると、日本の方が韓国よりも多いことがわかる。特に、基礎自治団体の数は日本が韓国よりも7.7倍（ $= 1,741 \div 226$ ）も多い⁷。日本の人口は韓国の2.4倍（ $= 1 \text{ 億}2,616 \text{ 万人} \div 5,180 \text{ 万人}$ ）である。つまり、人口比から

⁷ 1,741は市町村の数1,718に23区を足した値である。

しても日本の自治体の数は、韓国よりもはるかに多いことがわかる。

Ⅲ. 横浜市と仁川市の経済財政規模比較

1. 地域内（市内）総生産と所得水準比較

本研究は横浜市と仁川市の歳出構造や福祉財政を比較対象としている。第2節からわかるように、横浜市と仁川市とは、その自治体のレベルが異なる。日本には広域自治団体の権限が一部委譲され運営する20の政令指定都市があるが、横浜市を含む政令市は基礎自治団体である。それに対し、仁川市は基礎自治団体ではなく広域自治団体であり、その正式な名称も仁川「広域」市である。このように、横浜市と仁川市とは同等レベルの自治体ではないため、同じ立場での比較には限界があることに注意を要する。横浜市が基礎自治団体とはいえ、1,718市町村のうち最も人口が多く、その経済規模も都道府県の平均を上回るとともに、仁川市のような港湾都市としての機能も果たしている。

まず横浜市と仁川市の人口と地方内（市内）総生産（Gross Regional Domestic Product, GRDP）と一人当たりGRDPで測った所得水準を比較してみよう。表1は、横浜市と仁川広域市の人口と面積とともに、経済規模を表す地域内総生産あるいは市内総生産について、2000年と2017年を比較しまとめたものである⁸。

都市の規模からいうと、横浜市は東京都に次ぐ日本で第2規模の大都市である。表1に見るように、横浜市の人口は2000年343万人（日本全人口の2.7%）、2017年373万人（同2.9%）であり、ここ17年間で30万人が増えている。市内総生産（GRDP）は2000年12.3兆円から2017年13.7兆円に増加するが、全国GRDP総額の2.5%を占めていることは両年とも同じである。

⁸ 本稿執筆の時点（2020年3月）で2017年のGRDPが最新の値である。

表1 横浜市と仁川市の人口・面積・市民総生産

	人 口 (対全人口比)		面積	地域内(市内)総生産(GRDP)			
				総額 (全国GRDP総額比)		一人当たり GRDP	
	2000	2017	2017	2000	2017	2000	2017
横浜市	343万人 (2.7%)	373万人 (2.9%)	437 km ²	12.3兆円 (2.5%)	13.7兆円 (2.5%)	359 万円	367 万円
仁川市	256 (5.3%)	292 (5.7%)	1,063 km ²	22.3兆ウォン (4.4%)	88.5兆ウォン (4.8%)	871万 ウォン	3,031万 ウォン

注：年平均為替レートは、2000年1円が約10.5ウォン、2017年1円が約10.1ウォンである。

出所：総務省統計局（各年度）『人口推計』（各年の12月1日時点の人口）。

横浜市政策局総務部統計情報課（2019）「横浜市人口ニュース No.1096」。

横浜市政策局総務部統計情報課（2020）『平成29年度横浜市の市民経済計算』。
内閣府（各年度）『県民経済計算年報』。

韓国統計庁「国家統計ポータル」（KOSIS）（<http://kosis.kr/>）。2020年3月29日閲覧。

IMF, *IMF DATA*（<https://data.imf.org/>）。2020年3月29日閲覧。

横浜市の一人あたりの市内総生産は、2000年359万円から2017年367万円に17年間で8万円しか増えていない。つまり、最近17年間で市内総生産で表した経済規模や一人当たり所得水準（GRDP）はそれ程変わっていないことがわかる。

一方、仁川市の動きは横浜市とは大きく異なる。仁川市の人口は2000年256万人から2017年292万人に最近17年間で36万人が増加している。仁川市が首都ソウルに近く、港湾都市として国際貿易の中心地である点においては、横浜市と共通点がある。仁川市は、2001年仁川国際空港の開港とともに、目覚しく発展し、経済活動も活発になっている。表1に見るように、仁川市の地域内総生産（GRDP）は、2000年22.3兆ウォンだったが、2017年は88.5兆ウォンに2000年に比べ4倍も増加する。

横浜市と仁川市の経済規模を時系列にして見てみよう。上述したように、横浜市のGRDPは2000年と2017年ともに全国GRDP総額の2.5%であ

り、相対的な規模はほとんど変化していない。横浜市とは違って、仁川市の地域内総生産（GRDP）が全国GRDP総額に占める割合は、2000年4.4%から2017年4.8%に増加している。また、仁川市の一人当たりGRDPは、2000年871万ウォンから2017年3,031万ウォンに3.5倍も増加する。その結果、横浜市と仁川市の所得格差は大きく縮小している。

横浜市と仁川市との間には、所得水準の格差の変化も大きく異なる。表1の下に示した為替レートを用いて所得格差を比較してみよう。2000年横浜市と仁川市の一人当たり所得（GRDP）は、それぞれ359万円と83万円（ $= 871 \div 10.5$ ）であり、横浜市が仁川市よりも4.3倍も高かった。それが2017年になると、横浜市と仁川市の一人当たり所得（GRDP）はそれぞれ367万円と300万円（ $= 3,031 \div 10.1$ ）となり、横浜市が仁川市の1.2倍高いレベルに過ぎない。つまり直近の横浜市と仁川市との一人当たり所得（GRDP）水準は、あまり差がないくらい縮小している。その理由は同期間中横浜市の所得（GRDP）水準はほとんど変わらなかったのに対し、仁川市の所得水準は大きく増加したからである。

2. 横浜市と仁川市の財政規模の比較

横浜市と仁川市の財政規模について比べてみよう。韓国の地方財政の会計は、一般会計、公企業特別会計、及びその他の特別会計からなる。この分類は、日本の地方政府の会計が、一般会計、特別会計、及び国営企業会計に分類されることと同じ脈絡にある⁹。本研究では、横浜市の普通会計¹⁰

⁹ 日本の場合、政府を分類するとき、一般政府と公的企業を合わせたものが、最も広い政府の範囲となる。一般政府とは、政府及び政府の代行的な性格の強いものを言い、中央政府、地方政府、及び社会保障基金からなる。また、公的企業とは独立の運営主体となっているものを指す。加藤編（2001）『図説日本の財政』。

¹⁰ 総務省（2003）『地方財政白書』では、地方公共団体における地方公営事業会計以外の会計を「普通会計」という。

表 2 対GRDP比で見た横浜市と仁川市の財政規模

	財政規模の区分	2002	2010	2017
横浜市	普通会計歳出(10億円)	1,383.5	1,362.9	1,682.0
	市内総生産(GRDP)(10億円)	12,313.6	12,448.1	13,699.9
	対GRDP比(%)	11.2	10.9	12.3
仁川市	一般会計歳出(10億ウォン)	2,785.1	5,937.2	10,914.8
	地域内総生産(GRDP)(10億ウォン)	37,330.7	60,708.1	84,059.4
	対GRDP比(%)	7.5	9.8	13.0

注：一貫性のあるデータの提供が仁川市は2002年からだったため、2002年を比較の始点にした。

出所：横浜市財政局（各年度）『横浜市の財政状況』。

内閣府『県民経済計算年報』（<https://www.esri.cao.go.jp/jp/sna/data/>）。

行政自治部（各年度）『地方財政年鑑』。

韓国統計庁「国家統計ポータル」(KOSIS)。

と仁川市の一般会計を主な対象とする。普通会計とは一般会計を再分類し政府統計上の統一的な区分として使う会計を言う。

日韓地方財政においてその会計別の項目までが一致することではない。韓国の一般会計と日本の普通会計の間には、地方財政調整制度や税目の名称（例えば、地方交付税や地方消費税）などで類似点も見られるが、相違点が数多く現れる¹¹。表2は横浜市の普通会計と仁川市の一般会計の歳出規模と両都市の地域内総生産（GRDP）規模、及び普通会計・一般会計のGRDPに占める割合を掲載したものである。

表2に見るように、横浜市の財政規模（普通会計）は、2002年度1兆

¹¹ たとえば、日本の一般政府に含まれる地方政府の事業会計は、公共下水道、国民健康保険、公益質屋、及び公立大学付属病院などが含まれるが、韓国の地方財政における公企業特別会計には、上水道、下水道、公営開発、地域開発基金、及び一部の地下鉄事業が含まれる。日本の場合、地方の公営企業会計としての事業会計は、一般政府ではなく公的企業に分類される。

3,835億円であったが、2017年度には1兆6,820億円に増加している。財政規模を対市内総生産（GRDP）比で見ると、2002年度11.2%から2017年度12.3%へと若干上昇するが、変化はほとんどないと言える。2000年代以降、対GRDP比の普通会計規模がそれ程変わっていないことは、普通会計の歳出規模の増加と市内総生産の増加が、大抵同じ伸び率で増加したことを意味する。

横浜市の財政に比べ、対GRDP比で見た仁川市の財政規模は大きな増加傾向を見せる。表2に見るように、仁川市の財政規模（一般会計）額も増加するが、対GRDP比で見た値も上昇していることがわかる。仁川市の一般会計の対GRDP比は、2002年7.5%から2010年9.8%へ、2017年13.0%へと上昇する。これは、横浜市とは違って、仁川市の地方歳出の増加幅が、GRDPの増加幅よりも大きかったことを意味する。すなわち、対GRDP比で見たとき、仁川市の財政規模が横浜市のそれに比べ、より高い伸び率であったことを表す。

以上は、横浜市と仁川市の財政規模総額を用いた比較であったが、より具体的に歳出構造と福祉財政に関する比較を試みる。注意を要するのは、韓国において地方財政歳出の目的別（機能別）分類が2008年から大きく変わったため、機能別分類による2000年から時系列的な比較が出来ないことである。そこで、まず第4節では、韓国の地方歳出の分類がどのように変わったかを調べる。その後、第5節と第6節で横浜市と仁川市の歳出構造と福祉財政について比較する。

Ⅳ. 韓国の地方歳出とその特徴

1. 地方歳出項目の分類変更

韓国の地方歳出の分類がどのように変更されたかを考察しよう。韓国における歳出の分類には、日本と同様に機能別（あるいは目的別）分類と性

質別分類がある。ここでは機能別分類とその推移から見た特徴に注目する。行政自治部『地方財政年鑑』では、歳出の項目を2007年まで5つに大きく分類していた。その5つの分類項目とは、表3の左側にあるように、一般行政費、社会開発費、経済開発費、民防衛費、支援及びその他である。

2008年より韓国政府は、上記の5つに分けていた地方歳出の分類を大きく変え、①一般公共行政、②公共秩序及び安全、③教育、④文化及び観光、⑤環境保護、⑥社会福祉、⑦保健、⑧農林海洋水産、⑨産業・中小企業、⑩輸送及び交通、⑪国土及び地域開発、⑫科学技術、⑬予備費、⑭その他という14の歳出項目に細分している。表3は、2000年以降を対象に、地方歳出の分類変更前後をも含め、その項目別構成の推移を算出したものである（決算値）。

表3のような地方政府の歳出項目の変更は、国（中央政府）の歳出項目分類変更と同じ脈絡にある¹²。韓国における国の歳出分類の変更は、2006年から適用されるようになった。つまり、地方歳出においては、国よりも2年遅れて、歳出分類の変更が行われたことになる。

地方政府の歳出分類の表3と国の歳出分類との違いについて簡単に付け加えよう。韓国の国の歳出分類には、「(南北)統一・外交」、「国防」、「通信」という項目が入っているが、地方の歳出分類には、これらの三つの歳出項目はない。その点が、国と地方との歳出分類の差と言える。「統一・外交」、「国防」、「通信」という三つの項目以外は、国と地方の歳出項目がほぼ一致する¹³。

「統一・外交」と「国防」は、純粹公共財という視点より、「通信」は韓国の地理的特徴より、地方よりも国の公共サービスとして相応しい。国土の広い国では、通信サービスを広域圏に分け、広域自治団体が管轄するこ

¹² 国の歳出分類の変更とその推移については鞠（2015）を参照されたい。

¹³ 国と地方の役割の差を反映し、若干の違いが出る項目もある。例えば、国の歳出分類には、「産業・中小企業・エネルギー」となっているが、地方歳出の分類においては、「産業・中小企業」となっている。

表3 地方財政の機能別歳出項目の構成とその推移（％）

項 目	2000	2006	項 目	2008	2018
一般行政費	16.9	17.3	1. 一般公共行政	9.4	6.8
社会開発費	45.2	49.6	2. 公共秩序及び安全	1.8	2.1
経済開発費	34.5	29.9	3. 教育	6.4	6.6
民防衛費	1.9	2.1	4. 文化及び観光	5.5	5.6
支援及びその他	1.5	1.1	5. 環境保護	10.3	9.2
合 計%	100	100	6. 社会福祉	17.9	27.4
兆ウォン	56.1	103.3	7. 保健	1.6	1.7
＜参考＞ 日本の地方歳出項目の機能別(目的別)分類としては、総務費、土木費、民生費、教育費、公債費などに分類される(総務省『地方財政白書』)。後述の表4では、仁川市における右側の新分類の項目を横浜市の歳出項目に合わせた形で比較を行っている。			8. 農林海洋水産	7.4	6.9
			9. 産業・中小企業	2.3	2.5
			10. 輸送及び交通	14.6	10.0
			11. 国土及び地域開発	9.2	7.0
			12. 科学技術	0.2	0.2
			13. 予備費	－	－
			14. その他	13.5	14.0
			合 計%	100	100
			兆ウォン	125.0	210.3

出所：行政自治部（各年度）『地方財政年鑑』。

行政安全部『地方財政総合統計システム：地方財政365』。

とも考えられる。しかし、韓国のように国土の狭い国においては、地方自治団体に通信サービスを担わせることは、効率的でないと言えよう。

2. 地方歳出運用の特徴

表3より2008年以前の支出項目を横断面的（年度毎）に見ると、自治体の歳出は、社会開発費と経済開発費が、主な支出項目であることがわかる。2006年を見ると、これらの2つの項目だけで、地方歳出のおよそ80％（社会開発費49.6％、経済開発費29.9％）を占めている。

歳出の分類が変更される前（2007年まで）、社会開発費には、教育及び文化、保健及び生活環境改善、社会保障、住宅及び地域社会開発という項目が含まれていた。これらを含めた歳出項目が社会開発費であっただけに、その中身を把握することは難しかった。大雑把に言うと、社会開発費は地方歳出のうち、社会福祉などを始めとする対人サービスの事柄の支出と言える。一方、経済開発費には、農水産開発、地域経済開発、国土資源保存開発、交通管理という項目が含まれていた¹⁴。

さて、地方歳出の構成を時系列に見たとき、どのような特徴が現われるかについて述べよう。大まかに言うと、社会開発費の割合が上昇し、経済開発費の割合が下落した、という特徴が現われる。表3を見ると、社会開発費は2000年45.2%から2006年49.6%に、この6年間にその割合が4.4%ポイント上昇する。一方、経済開発費は、社会開発費とは逆に、1996年41.6%から2006年29.9%へと、その割合が11.7%ポイントも下がっている。

表3には載っていないが、表3の下にある『地方財政年鑑』に基づく、1996年の社会開発費の割合は36.5%である。それが2006年に49.6%にまで上昇したことは、1996～2006年の10年間で社会開発費が13.1%ポイントも上昇したことになる。その反面、1996年の経済開発費は41.6%に達していた。それが2006年29.9%になったことは、1996年から2006年の10年間で11.7%ポイントも減少したことになる。

表3の右側にあるように、歳出項目の分類変更があった後は、社会福祉支出の割合の上昇が目立つ。表3を見ると、社会福祉支出は2008年17.9%から2018年27.4%へと、10%ポイント近く上昇する。この傾向は上述した

¹⁴ 行政自治部（当時）『地方財政年鑑』に基づき、2005年これらの細分項目が市郡（日本の市町村に相当）の社会開発費と経済開発費の合計に占める割合を算出して見ると、以下の通りである。まず、社会開発費に含まれていた教育および文化が9.1%、保健および生活環境改善が16.2%、社会保障が17.3%、住宅および地域社会開発が12.6%を占めている。次に、経済開発費に含まれていた農水産開発が14.1%、地域経済開発が4.7%、国土資源保存開発が21.5%、そして交通管理が4.4%を占める。

社会開発費の割合が上がったことと同じ脈絡にある。

3. 社会開発費・福祉支出の増加要因

では、社会開発費や社会福祉支出の割合が大きく上昇し、逆に経済開発費や地域開発支出の割合が著しく下落した要因としては、どのようなものが考えられるだろうか。その要因としては、（１）1997年11月に起きたアジア通貨危機、（２）民主党政権の福祉重視政策、（３）地域代表者の政治的誘因、（４）少子高齢化の進行、という４つが挙げられる。

まず1997年のアジア通貨危機の影響である。社会福祉支出は社会開発費に含まれていた。経済危機が起きると脆弱な所得階層が現われるだけに、福祉や移転支出も膨らむことになる。つまり、所得減少のあった人々への経済支援も必要となっていた。また、行政自治部（当時）『地方財政年鑑』の資料を参照し、「支援及びその他」という支出項目の変化を見ると、歳出に占めるその割合は、1996年1.3%から1998年3.3%へと上昇する。同支出の割合が上昇したことは、1997年に起きた経済危機の影響であると考えられる。

しかし、1997年経済危機による社会開発費への影響は限定的だったと言えよう。1997年末に経済危機が起きてから2～3年後、韓国経済は回復に向かっていたからである。

二番目の要因として、当時の民主党政権の福祉重視政策の要因が大きい。この時期の政策運用基調にも深く係わり、社会開発費の割合の上昇に拍車をかけた。経済危機以降の金大中^{キムデジュン}・盧武鉉^{ノムヒョン}政権（民主党）は、福祉重視の政策基調を帯びていた。補足すると、1998年2月に誕生した金大中政権や、2003年2月からの盧武鉉政権は、経済開発支出よりも、福祉や社会保障などの社会開発支出により重点を置いた政権であった。金・盧政権のこのような政策基調が、社会開発費の割合の上昇と経済開発費の割合の下落をもたらしたと言えよう。

1997年の経済危機以降、経済開発費の割合の大幅な下落と社会開発費の割合の大幅な上昇という財政運用は、高い経済成長を保ち難い財政運用だったと評価できよう。民主党政権当時は、経済成長と分配とを同時に重視する「同伴成長のパラダイム」を掲げ政策実施に臨んだが(企画予算処(2007))、経済成長率は経済危機以前を下回っていた。経済開発費の減少は、経済成長を押し下げる方向へ動きやすいからである。

社会開発費や福祉支出を増大させた三番目の要因として、1995年地方自治の実施以降の地域代表者(首長や議会議員)の政治的誘因による行動が挙げられる。得票を意識した地域代表者の支出パターンが、社会開発費の増加という形に現れたと言えよう。

地方自治の実施に伴い、選挙によって選出された自治体の代表者は、その効果がすぐに現れない経済開発への支出よりは、直ちに効果が現れる社会開発への支出を増やしたがる。現実にも、社会開発費支出の増加が、得票につながるとの認識が強く働いたと考えられる。老人ホームの新築や低所得層への現物支給、奨学事業など、可視的で所得移転的な支出を増加させることがその例である。

経済開発費の割合が下落し、社会開発費の割合が上昇した背景には、以上のように、地方自治の実施に伴い、地方代表者達の手票を意識した行動パターンがあり、それが社会開発費の増大をもたらす要因のひとつになったと言えよう。問題は、可視的な所得移転の増大が、資本形成の減少をもたらし、長期的には当該地域を含む国全体の経済成長を低下させ、それに伴うツケを回すことである。

最後の要因として、少子高齢化の進展が挙げられる。少子高齢化の進行は他の要因とは違って、社会(人口)構造の変化という構造的な要因である。日本と同じく韓国もこの要因が社会福祉支出増加に最も大きな影響を及ぼしていると言えよう。

経済の成熟とともに、福祉支出の増加は通常起きることであり、それが社会開発費増加として現われた形である。社会開発費や福祉支出の上昇は、

韓国が少子高齢化の進行とともに、成熟社会へ向かっていくにつれ、生活環境改善や社会保障などの支出が増加してきたことを物語る。別の言い方をすると、社会インフラがある程度整った韓国では、公共投資などの経済開発費の比重が減り、対人サービスの社会開発費の支出が、相対的に大きくなってきたわけだ。

4. 性質別分類や日本の歳出項目との比較

鞠（2004b）では、韓国の地方歳出を性質別に分類したとき、1997年に起きた経済危機以降、資本支出の割合は下がってきた反面、移転経費の割合は上がってきたことを指摘している。一般に、資本支出は経済開発費に多く、移転経費は福祉などの社会開発費に多いことからすると、性質別分類の動きと機能別分類の動きとの間には整合性が見られる。横浜市と仁川市を対象とした第5節の議論においては、仁川市の移転経費の割合の上昇が著しく現われている（表5を参照されたい）。

ちなみに、表3には地方教育費特別会計が含まれていないことに注意を要する。地方教育への支出をも考慮すると、社会開発費や経済開発費に加え、教育費も地方政府の主な支出項目となる。

2008年より地方歳出の分類を変更したとはいえ、それ以前までの支出パターンが大きく変わったわけではない。表3の右側の地方歳出項目の新分類には、2008年と2018年の歳出項目の割合を載せている。その10年おきの計算結果からすると、従来の社会開発費を特徴づける「社会福祉」（6番）支出の割合は、2008年17.9%から2018年27.4%へと9.5%ポイントも上昇する。それに対し、従来の経済開発費の範疇に含まれる支出は減少する。例えば、輸送及び交通（10番）（14.6%→10.0%）や国土及び地域開発（11番）（9.2%→7.0%）の割合が、同期間中下落していることが見て取れる。

ここで、総務省（2019）『地方財政白書』（2017年度決算分）に基づき、日本の機能別（目的別）歳出の分類による主要歳出項目の変化と比較して

みよう。日本の地方歳出項目としては、土木費、教育費、民生費、総務費などが、主な支出として挙げられる。ここで2007年度から2017年度までの10年間に、これらの各費目の地方歳出に占める割合がどのように変化したかを調べてみよう。同期間中のその構成項目の変化ぶりを見ると、土木費は15.0%→12.2%、教育費は18.4%→17.2%、民生費は19.0%→26.5%、総務費は10.0%→9.3%へと変わっている。

以上の2007年から2017年まで期間中の変化からわかるように、民生費の増加傾向が目立ち、土木費の減少傾向が見られる。とくに、民生費の上昇幅が最も大きいこと（7.5%ポイント上昇）がわかる。つまり、日本も韓国と同じく、少子高齢化の進展に伴い、韓国の経済開発費や地域開発経費に相当する土木費から、韓国の社会開発費や福祉支出に相当する民生費へと、地方公共サービスの配分が移ってきたことが明確に現れる。

V. 横浜市と仁川市の歳出構造比較

1. 目的別（機能別）分類による比較

地方政府（地方自治団体）は集めた収入を用いて地方公共サービスを提供する。これは、地方自治団体が地方公共財を供給することによる資源配分の機能を果たしていることを意味する（Musgrave and Musgrave (1989)）。歳入がどう使われるかを見るためには、その歳出項目がどうなっているかを調べる必要がある。歳出の分類は、目的別と性質別に分けて議論するのが通常である。しかし、目的別や性質別分類といっても、横浜市と仁川市における歳出項目の分類は異なるのが現状である。したがって、比較のためには、各項目の内容を検討し、その係わりがどうなっているかの対応を考慮しなければならない。

横浜市の場合、歳出の目的別分類を見ると、表4のように、総務費、民生費、衛生費、商工費、土木費、消防費、教育費、公債費、議会費などの

ように、歳出項目を細分して掲載している。それに対し、韓国の場合、第4節で述べたように、2008年以前までは歳出項目を、「一般行政費、社会開発費、経済開発費、民防衛費、支援及びその他」という5つに分類していた。それを2008年からは14項目の分類に変更した。その14分類も日本の歳出分類と合致するわけではない。つまり、項目が完全に一致していないため、横浜市と仁川市との歳出項目の比較は難しい。

韓国の地方歳出の14分類の項目を検討することによって、日本の歳出項目と対応させることはある程度可能である。例えば、韓国の一般公共行政経費は、日本の企画・広報などに使われる総務費に近いと言えよう。また日本の民生費は韓国の社会福祉支出、日本の衛生費は韓国の保健経費、日本の商工費は韓国の産業・中小企業経費、日本の土木費は韓国の国土及び地域開発費に相当する、などである¹⁵。表4は、目的別歳出分類におけるこのような対応関係を考慮し、横浜市と仁川市の歳出を対比して表したものである。

他の市町村にも見られる傾向であるが、横浜市の歳出項目においても、表4に見るように、都市基盤・公営住宅・公園整備に使われる土木費の割合が大きく下落する。表4を見ると、土木費が横浜市の歳出に占める割合は2008年20.9%から2018年14.6%へと大幅に下落する。それに対し、福祉などに使われる民生費の割合が高くなっている。2008年度民生費の割合は29.3%であったが、2018年度には36.9%に上昇し、土木費の動きとは逆になっている。民生費は普通会計歳出において最も高いウェートを占める。

¹⁵ 地域経済の振興に使われるのが商工費であり、教育・スポーツ振興に使われるものが教育費である。また、保健衛生・ごみ処理に使われるものが衛生費である。

表 4 横浜市と仁川市の機能別（目的別）歳出構造の比較

単位：%	横浜市		単位：%	仁川市	
項目	2008	2018	項目	2008	2018
総務費	7.2	7.8	1. 一般公共行政	15.9	16.2
民生費	29.3	36.9	6. 社会福祉	19.2	37.4
衛生費	6.5	5.8	7. 保健	2.5	0.6
			5. 環境保護	4.9	3.1
商工費	9.0	2.9	9. 産業・中小企業	1.0	1.0
			10. 輸送及び交通	19.8	10.3
土木費	20.9	14.6	11. 国土及び地域開発	10.4	3.9
消防費	2.8	2.4	2. 公共秩序及び安全	0.9	2.3
教育費	8.4	17.3	3. 教育	11.3	11.0
			4. 文化及び観光	4.4	3.8
			12. 科学技術	0.6	0.6
農林水産業費	0.2	0.1	8. 農林海洋水産	2.6	2.1
災害復旧費	—	—	13. 予備費	0.0	0.0
公債費	13.9	11.1	14. その他	6.7	7.7
労働費	0.1	0.1			
諸支出金等	1.6	0.9			
議会費	0.2	0.2			
合計	100	100	合計	100	100
規模(10億円)	1,363	1,731	規模(10億ウォン)	3,702	6,494

注：１）韓国の仁川市の場合、本庁における一般会計の歳出規模を表したものである。

２）仁川市の歳出項目の番号は、表３での歳出項目との結び付きを示すため付けたものである。

出所：横浜市財政局（各年度）『目的別の財政状況』（「目的別性質別歳出」）。
行政安全部『地方財政365』。

上述したように、日本の民生費は韓国の社会福祉経費に相当すると言える。表４より仁川市の歳出に占める社会福祉支出の割合を見ると、2008年19.2%から2018年37.4%へと18.2%ポイントも上昇しており、その上昇度

合いの著しさが見て取れる。現在は仁川市においても、横浜市の民生費と同じく、社会福祉支出が最もその割合の高い支出項目になっている。

横浜市が仁川市と大きく異なっているのが公債費である。横浜市は市債の償還等に使われる公債費として、2018年歳出の11.1%を使っているが、仁川市の機能別歳出項目には公債費が登場しない。公債費が「その他」支出に入っているとしても、2018年「その他」支出の割合は7.7%である。仁川市の公債費に係る支出の割合は、横浜市よりもはるかに低かろうことが推測できる。

公債費への支出がある程度高い割合を占めることは単に横浜市に限ったことではなく、日本のほとんどの自治体に当てはまることである。横浜市や日本のほとんどの自治体とは異なり、仁川市やそれ以外の韓国の自治体においては、公債費の割合が高いということではない。

一方、表4を見ると、横浜市の土木費に相当する仁川市の国土及び地域開発支出の割合は、2008年10.4%だったが、2018年には3.9%までに落ちている。輸送及び交通の割合も2008年19.8%から2018年10.3%へと9.5%ポイントも下落する。これらの支出は後述する日本の投資的経費や韓国の資本支出に深く係わる経費である。つまり横浜市も仁川市も資本蓄積のための支出の割合が下落しているとも言える。

横浜市と仁川市では教育関連の支出も重要な支出となっている。韓国は日本とは異なり、地方教育財政が一般地方財政とは独立的に特別会計として運営されているという特徴がある。韓国の地方教育財政を考慮に入れると、教育関連支出の割合は韓国の方が日本よりも高い水準となる。日韓の地方財政の比較については鞠（2004aと2015）を参照されたい。

2. 性質別分類による比較

以下では、横浜市と仁川市の歳出を人件費や物件費など性質別に分類し、両都市の歳出の特徴について考察する。この分類も日韓両国の分類方法は

互いに異なる。したがって上記の目的別の分類のケースと同じく、性質別歳出分類においても両国の歳出項目を検討し、それぞれの項目に相当するものを対比する必要がある。表5は両国の性質別歳出項目を対比して表したものである。ちなみに韓国において性質別分類は2008年にその分類変更がなかったので、2000年と2018年を比較する。

表5 性質別歳出構造の比較（単位：％）

横浜市			仁川市		
項 目	2000	2018	項 目	2000	2018
人件費	16.3	20.2	人件費	13.3	6.0
物件費	9.7	9.3	物件費	11.8	2.2
維持補修費	1.1	0.7			
普通建設事業費*	23.2	13.6	資本支出	45.8	8.8
扶助費	9.9	26.2	移転経費	21.5	62.7
補助費等	11.3	8.2			
公債費	13.6	11.1	補填財源	0.5	1.0
繰出金	5.5	6.9	内部取引	5.6	18.3
積立金	2.1	1.0			
貸付金	6.5	2.3	融資及び出資	1.0	0.9
投資及び出資金	0.9	0.5			
前年度繰上充用金	-	-	予備費及びその他	0.5	0.1
合計	100	100	合計	100	100
規模(10億円)	1,399	1,731	規模(10億ウォン)	1,538	6,494

注：*横浜市の投資的経費として、普通建設事業費以外にも災害復旧事業費や失業対策事業費があるが、金額として現われていないため省略した。

出所：横浜市財政局（各年度）『横浜市の財政状況』。

仁川広域市（2019）『機能別・性質別決算状況』。

行政自治部（2001）『地方財政年鑑』。

歳出を性質別に分類するとき、投資的経費と義務的経費とに区別することもできる。投資的経費とは、その支出が地方団体の社会資本ストックの形成のために使われ、その支出の効果が長期に及ぶ支出である。日本の場合、普通建設事業費が主な投資的経費に含まれる。表5を見ると、2000年度横浜市の投資的経費の支出は23.2%であり¹⁶、歳出項目のうち最も高い割合を占めていた。2018年になると、普通建設事業費の割合は13.6%までに下落する。

韓国の歳出のうち、この投資的経費に相当するのが資本支出である。この資本支出は、自治体が資本形成のために支出する投資的経費であり、施設費、資産取得費などの直接支出だけではなく、民間への資本移転も含んでいる。したがって、日本の普通建設事業費よりも資本支出の内容が包括的になっている。とはいえ、表5に見るように、仁川市の資本支出の割合は、2000年の45.8%から2018年に8.8%までに急激に下落する。それだけ仁川市の資本蓄積^{しんちよく}につながる支出の余力が減少してきたとも言えよう（民営化の進捗^{しんちよく}も考えられるが、その議論については省略する）。

一方、義務的経費とは支出が義務づけられている支出であり、任意に節減し難い支出である。日本の義務的経費には、人件費、扶助費、公債費が含まれる。ここで、扶助費とは、社会保障制度の一環として生活困窮者、児童、老人、心身障害者などを援助するための支出を意味する¹⁷。横浜市の場合、義務的経費は最近増加の傾向にある。特に扶助費の増加が著しい。2000年横浜市の歳出に占める扶助費の割合は、表5に見るように、9.9%に留まっていたが、2018年には26.2%を占め、最も高い割合を占める支出項目となる。

義務的経費の中でも過去に発行した公債償還のための公債費が尾を引い

¹⁶ 表5下段の注に書いたように、普通建設事業費以外にも、災害復旧事業費や失業対策事業費が投資的経費に含まれるが、金額として現われていないため省略した。

¹⁷ 林（2000, p. 61）。

ている。表5に見るように、2000年度の横浜市歳出に占める公債費の割合は13.6%であるが、2018年度は11.1%を占めている。

日本とは異なり、韓国の場合この義務的経費の分類は明確ではない。日本の扶助費や補助金等¹⁸に該当する経費が韓国の移転経費である。移転経費とは、自治体から国及び他の地方自治団体、個別家計または企業に支出されるものであり、資本移転経費は除外される。補償金、賠償金、社会団体への補助金、自治体への移転金（交付金）等がこの移転経費に含まれる。

このように韓国の移転経費は、日本の扶助費や補助費等に比べ包括的な支出となっているため、単純比較は難しいのが現状である¹⁹。仁川市の場合、この移転経費の割合は2000年21.5%から2018年62.7%を占めるまで上昇しており、資本支出とは逆の動きを見せている。仁川市の移転経費の割合が2018年62.7%まで上昇することは、言い換えると、それだけ仁川市が福祉支出などの急激な増加に伴い、投資的支出への余裕が生じにくい財政構造となっていることを意味する。

¹⁸ 補助費等は、産業奨励などを目的に民間に交付されるものや、地方公営企業法が適用される公営企業に対する負担金及び補助金が主なものである。また表5に登場する繰出金は、地方公営企業法が非適用される公営企業に対する負担金及び補助金のようなものである。林（2000, p. 61）。

¹⁹ ここで歳出を性質別に分類したときに、表5に現われる仁川市の他の歳出項目について簡単に説明しよう。融資及び出資とは、自治体が民間、企業会計、及び穀物管理基金などの非金融公企業に対して融資及び出資のために支出されるものである。また、補填財源とは、借入金償還、地方債償還、有価証券買入など国内借入金の償還、借款償還のために支出される経費である。それから内部取引とは、自治体の会計間の繰り出し金、預託などのために支出されるものであり、繰出金及び預託金、積立金、当期純利益などが内部取引の項目となる。最後に、予備費及びその他は、予備や返還金、過誤納金、雑損金などのために支出されるものである。韓国の歳出項目がこのように分類されることを考慮し、表5のように日本の歳出項目と対応させているのである。

VI. 福祉財政の比較

1. 横浜市の扶助費

今までは、横浜市や仁川市における歳出の構造や特徴についての比較であった。ここでは両市において最も高い割合を占める福祉財政に注目し比較分析を進める。具体的な対象となるのは、横浜市の扶助費（ここでは民生費と衛生費）であり、仁川市の社会福祉と保健支出である。福祉財政と言ってもその呼び方は、横浜市と仁川市との間で違うことがわかる。

表6に見るように、横浜市の民生費には、社会福祉費、老人福祉費、児童福祉費、生活保護費、災害救助費が含まれる。また衛生費は民生費とは別の歳出の分類項目となる。扶助費という場合に、民生費と衛生費以外にも、扶助に係わる教育費とその他が含まれるが、仁川市との比較を考慮し教育費とその他は外すことにした。

表6では、横浜市を対象に、上述した細分類の項目ごとに、扶助費（ここでは民生費と衛生費の合計）に占める割合を2009年からの時系列で表したものである。加えて、表6の下段にはそれぞれ、横浜市の普通会計歳出に占める扶助費の割合を時系列に示している。

表6（横浜市のケース）と表7（仁川市のケース：後述）の時系列の始点は、2009年で同じであるが、最近の時点において、表6と表7との間には少々異なる年を入れてある。その理由は財政支出が政権交代によって、そのパターンも変わったりすることを反映させるためである。具体的に言うと、表6では、民主党政権（2009年9月～2012年12月）とその後の自民党（公明党との連立）政権との差異を示すため、2009、2012、2013、2018年を対象に示している。表7では2016年までの保守党政権と、それ以降の文在^{ムンゼイン}仁民主党政権との区別を表すため、2009、2012、2016、2020年を対象にしている。

周知の通り、日本では2009年9月に自民党政権から民主党政権への政権交代があった。民主党政権は児童手当などの福祉支出の拡充に力を入れた

表 6 横浜市における民生費と衛生費の項目の割合（％）

		2009	2012	2013	2018
民 生 費	社会福祉費	20.4	19.2	19.6	21.2
	老人福祉費	0.8	0.6	0.5	0.5
	児童福祉費	36.5	43.0	43.4	47.1
	生活保護費	40.3	35.5	34.6	28.7
	災害救助費	0.0	0.0	0.0	0.0
衛 生 費		2.0	1.8	1.9	2.5
「民生費＋衛生費」の合計		100.0	100.0	100.0	100.0
普通会計歳出額に 占める扶助費の割合		37.8	44.5	40.8	42.7

注：表の値は扶助費に含まれる教育費とその他を除いて計算した値である。

出所：横浜市（2019）『ひと目でわかる横浜の財政』。

横浜市（2018）『ハマの台所事情』。

総務省（各年度）『地方財政状況調査』をもとに筆者作成。

政権でもある。表6を見ると、「民生費と衛生費」の合計（便宜上、扶助費とする）に占める割合は、民主党政権が始まる2009年の36.5％から、同政権が終わる2012年に43.0％へと大幅に（6.5％ポイント）上昇したことが見て取れる。

2012年12月末には民主党政権から再び自民党政権に変わり、2013年からは安倍晋三政権の所謂アベノミクスが始まり今までも続いている。それを念頭に入れ表6では、2013年と直近の2018年を表している。

表6よりわかるように、2013年から2018年までの間、児童福祉費が扶助費に占める割合は、43.4％から47.1％と、5年間で3.7％ポイント増えているが、その上昇ぶりは民主党政権の3年間（2009年から2012年）の上昇幅（6.5％ポイント）よりは小さい。これより、民主党政権が自民党政権の時よりも、児童福祉により力を入れたことが窺える。

一方、民主党政権と自民党政権に渡って、生活保護費は相対的に縮小している。表6に見るように、扶助費に占める生活保護費は、2009年の

40.3%から2018年には28.7%となり、11.1%ポイントも下落する。要するに、最近の横浜市の（または日本の）福祉財政は、生活保護よりも児童福祉を一層重視してきたと評価できよう。

以上は扶助費に含まれる項目を対象とし、その相対的な割合を用いた議論である。ここで扶助費そのものを取り上げると、扶助費は他の支出項目に比べ膨らんできた。それを示しているのが表6の下段に載せてある「普通会計歳出額に占める扶助費の割合」である。表6に見るように、その扶助費の割合は2009年の37.8%から2018年の42.7%へと、4.9%ポイント上昇している。要するに、横浜市の福祉財政（扶助費）は、相対的に児童福祉に重点が置かれつつ、膨らんできたとまとめることができよう。

2. 仁川市の福祉財政

では仁川市の社会福祉支出にどのような特徴があるだろうか。表7は仁川市における社会福祉と保健支出（予算）項目の割合を示したものである。仁川市の社会福祉経費には、表7に見るように、基礎生活保障、脆弱階層支援、保育・家族及び女性、老人・青少年、労働、報奨（恩給）、住宅、社会福祉一般という細分類となっている。横浜市の場合、衛生費が別分類となっているのと同じく、仁川市の保健支出も別分類となっている。

仁川市においても2009年を起点としており、その時の政権は李明博^{リミョンバク}保守政権であり2013年2月まで続いた。2013年2月からは同じく朴槿恵^{パククネ}保守政権が2016年まで続いたが、任期途中に大統領弾劾裁判で退いた。2017年からは文在寅^{ムンジェイン}民主進歩政権に代わることになった。表7に見るように、社会福祉支出の中で高い割合を占めるのは、基礎生活保障、保育・家族及び女性、老人・青少年経費である。

以下では、2012年以降の動向に注目し、仁川市の主要社会福祉支出にどのような変化があるかに注目し考察する。その理由は、2009年は保健支出が扶助費（社会福祉と保健支出の合計）に占める割合が16.3%もあり、社

表7 仁川市における社会福祉と保健支出（予算）項目の割合（％）

		2009	2012	2016	2020
社会福祉	基礎生活保障	24.5	28.3	24.1	18.8
	脆弱階層支援	10.0	10.8	8.4	7.9
	保育・家族及び女性	21.0	29.1	29.6	28.6
	老人・青少年	25.6	20.3	28.8	35.0
	労働	0.8	1.8	1.0	1.4
	報勲(恩給)	0.3	1.3	1.0	0.7
	住宅	0.0	1.0	2.7	4.3
社会福祉一般		1.6	1.4	1.1	1.7
保健		16.3	6.0	3.4	1.6
「社会福祉＋保健」の合計		100.0	100.0	100.0	100.0
一般会計歳出予算額に占める扶助費の割合		21.1	26.0	34.9	40.4

出所：仁川広域市「機能別歳出協力資料」。鞠（2016）。

仁川広域市（2020）『本予算2020』をもとに筆者作成。

会福祉支出の割合が相対的に小さくなっているからである。

表7より2012年扶助費に占める割合を見ると、保育・家族及び女性関連支出が29.1%と最も高く、次に基礎生活保障支出が28.3%、老人・青少年関連支出が20.3%を占めている。それが2020年時点では大きく変わる。2020年の社会福祉構成項目の動向を見ると、保育・家族及び女性関連支出は28.6%で、2012年に比べ時系列的にほとんど変化がないが、基礎生活保障支出は18.8%へと大きく下落し、老人・青少年関連支出は35.0%へと著しく上昇する。

仁川市における以上のような変化ぶりについては、少子高齢化の影響を反映し、老人・青少年関連支出の割合が大きく上昇したと解釈できよう。それに加え、韓国では日本に比べ若者たちの就職状況が厳しいため、青少年向けに福祉支出の便益が回るよう予算執行の動きがあることも看過できない。

上述したように、老人・青少年関連支出の割合の大きな上昇とは裏腹に、基礎生活保障支出の減少ぶりが激しい。それは、表6を説明する際に述べた横浜市における生活保護費の相対的な縮小ぶりと同じ動きと言える。つまり、仁川市の社会福祉支出の場合、横浜市と同じく基礎生活保障支出（生活保護費）の減少傾向が見られる。

一方、横浜市の老人福祉支出と違って、仁川市では老人・青少年関連支出の伸び率が最も著しいという特徴が見受けられる。とはいえ、横浜市の児童福祉費と最も共通項が多い仁川市の保育・家族及び女性関連支出は依然として高い割合を占める。要するに、仁川市の福祉財政は、保育・家族及び女性関連支出に重点が置かれつつ、老人・青少年関連支出への関心を高めて来たと評価できよう。

仁川市においても、社会福祉または扶助費そのものが、他の支出項目に比べ膨らんで来たのは横浜市と同じである。表7下段の「一般会計歳出予算額に占める扶助費（社会福祉支出）の割合」を見ると、2009年の21.1%から2020年の40.4%へと二倍近くもその割合が上昇している。

以上より、横浜市の福祉財政は、児童福祉に重点が置かれつつ膨らんできたのに対し、仁川市の福祉財政は、老人・青少年関連支出に重点が置かれつつ膨らんできた、とまとめられよう。

VII. 終わりに

本研究では、横浜市と仁川市を対象に歳出構造の特徴と福祉財政について、比較の観点から議論した。

少子高齢化という社会構造的な変化が現れ、横浜市においても土木費への支出割合が減少し、福祉などに使われる民生費への支出が増大している。普通会計歳出に占める土木費の割合は、2008年度に20.9%であったが2018年度には14.6%に低下している。その反面、民生費の割合は、2008年度に29.3%であったが、2017年度には36.9%に上昇している。民生費は高齢化

の進展とともに支出増大が求められる支出である。

仁川市の場合、2000年の時点では投資的支出である資本支出の割合は非常に高かった。ところが、成熟社会へ向かう最近になって、社会福祉や移転経費の割合が急増している。仁川市の資本支出の割合は、2000年の45.8%から2018年に8.8%までに著しく低下する反面、移転経費の割合は2000年の21.5%から2018年に62.7%まで上昇する。これらの変化より、仁川市が資本整備のための支出余力が格段に低下したことが窺える。言い換えると、それだけ仁川市の投資的支出への余裕がなくなったことを意味する²⁰。

Musgrave and Musgrave (1989) の言う財政の機能によると、地方公共財の提供を通じた効率的な資源配分の達成は、地方自治団体が担当する最も重要な機能である。地方自治団体が地方公共サービスを効率的に供給するために欠かさないのが、地方公共サービスからの便益とその負担との対応関係である。しかし、横浜市も仁川市も、この受益と負担の対応関係が定立されていないところに地方財政運用の問題があると言える。

横浜市と仁川市は大都市であるにも関わらず、国の移転財源に強く依存しており、自治体が独自に地方税を課することについても限界が大きい。Oates (1972) によると、国が画一的に公共財を提供するよりも、自治体が住民の選好に合わせて公共財を提供した方がより効率的になる（「分権化定理」）。自治体が自らの責任で住民に対して、地方公共サービスに見合う地方税負担を求めることができるとき、住民の選好に合う地方財政制度を作ることができるが、そうっていないのが現状である。

日韓の地方交付税は、地方の必要額（基準財政需要額）と収入額（基準財政収入額）との差額を補填する形となっている。地方交付税のような移転財源をもらう地域の住民にとって、その移転財源の負担感 は地方税の負担感よりも薄くなる。それによって地方税を減税したときよりも、無駄な

²⁰ それは逆に、民間部門の資本蓄積が高くなったことも示唆するが、本研究では民営化や民間部門の資本蓄積については議論の対象としていない。

歳出が多くなる、という「ハエ取り紙効果 (flypaper effect)」も生じたりする (Cullis and Jones (2009))。さらに、負担感の薄さによって非効率なところへの財源配分をねらう (あるいは便益を過剰にもらおうとする) モラル・ハザードの問題も生じる。膨らむ福祉財政への対応のためにも、地方歳出におけるモラル・ハザード発生の縮小や税負担への意識の高揚が求められている。

参考文献

- 横浜市 (2019) 『ひと目でわかる横浜の財政』。
- 横浜市 (2018) 『ハマの台所事情』。
- 横浜市財政局 (各年度) 『横浜市の財政状況』。
- 横浜市財政局 (各年度) 『目的別の財政状況』 (「目的別性質別歳出」)。
- 横浜市財政局の扶助費関連協力資料。
- 横浜市政策局総務部統計情報課 (2019) 「横浜市人口ニュース No.1096」。
- 横浜市政策局総務部統計情報課 (2020) 『平成29年度横浜市の市民経済計算』。
- 加藤治彦編 (2001) 『図説日本の財政』 東洋経済新報社。
- 韓国統計庁「国家統計ポータル」 (KOSIS) (<http://kosis.kr/>)。2020年3月15日閲覧。
- 企画予算処 (2007) 『2007～2011年国家財政運用計画』 企画予算処財政運用室。
- 鞠重鎬 (2002) 「横浜・釜山・仁川市の財政構造の比較について」 『経済と貿易』 185号、横浜市立大学経済研究所、pp. 41-58。
- 鞠重鎬 (2004a) 「日韓の地方財政比較」 『フィナンシャル・レビュー』 地方財政特集 第2号 (5月) (通巻第71号)、財務省財務総合政策研究所、pp. 79-104。
- 鞠重鎬 (2004b) 『韓国の地方税：日本との比較の視点』 創成社。
- 鞠重鎬 (2010) 「韓国における地域間財政運用と地方歳出の経済分析」 『アジア経済』 第51巻第4号 (4月)、IDE-JETRO アジア経済研究所、pp.

2-22。

鞠重鎬（2015）『韓国の財政と地方財政』創成社。

鞠重鎬（2016）『韓国と日本の地方福祉支出構造の比較』韓国租税財政研究院。

行政安全部（2019）『地方自治団体行政区域及び人口現状』。

行政安全部『地方財政統合統計システム：地方財政365』（<http://lofin.mois.go.kr/>）。2020年3月29日閲覧。

行政自治部（各年度）『地方財政年鑑』。

仁川広域市（2019）『機能別・性質別決算状況』。

仁川広域市（2020）『本予算2020』。

仁川広域市「機能別歳出協力資料」。

総務省（2019）『平成29年度地方財政統計年報』（<https://www.soumu.go.jp/iken/zaisei/toukei29.html>）。2020年3月29日閲覧。

総務省（2019）『平成29年度地方財政統計年報』。

総務省 HP（<https://www.soumu.go.jp/iken/zaisei/toukei29.html>）。2020年3月29日閲覧。

総務省（各年度）『地方財政状況調査』（e-Stat：政府統計の総合窓口）（<https://www.e-stat.go.jp/>）。2020年3月15日閲覧。

総務省編（各年度）『地方財政白書』総務省印刷局。

総務省統計局（各年度）『人口推計』。

内閣府（各年度）『県民経済計算年報』（<https://www.esri.cao.go.jp/jp/sna/data/>）。2020年3月29日閲覧。

李基白（1982）『韓国史新論』一潮閣。

林宜嗣（2000）『地方財政』有斐閣。

Cullis, John and Philip Jones (2009), *Public Finance and Public Choice*, 3rd edition, Oxford University Press.

IMF, *IMF DATA* (<https://data.imf.org/>)。2020年3月29日閲覧。

Kook, Joong-Ho (2004), “A Comparison of Revenue Systems between

the Cities of Vancouver and Yokohama,” *The Bulletin of Yokohama City University, Social Science*, Vol. 56, No. 1, pp. 59-78.

Moon, Chang-Soo eds. (1999), *Local Government in Korea*, Korea Local Authorities for International Relations.

Musgrave, Richard A. and Peggy B. Musgrave (1989), *Public Finance in Theory and Practice*, 5th edition, McGraw-Hill, Singapore.

Oates, Wallace. E. (1972), *Fiscal Federalism*, Harcourt Brace Jovanovich, New York.